

Cour de discipline budgétaire et financière

2^{ème} section

Arrêt du 16 avril 2009, "Centre hospitalier de Fougères (Ille et Vilaine)"

N° 165-617

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,
Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} du livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le code de la santé publique, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et l'ensemble des textes réglementaires et des instructions comptables applicables aux établissements de santé ;

Vu les lettres du 16 mars 2007 et du 17 septembre 2007 enregistrées respectivement le 21 mars 2007 et le 27 septembre 2007 au ministère public près la Cour, par lesquelles le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes de Bretagne, en application de la décision délibérée par celle-ci le 11 janvier 2007, a communiqué à la Cour de discipline budgétaire et financière des irrégularités supposées dans la gestion du Centre hospitalier de Fougères (Ille-et-Vilaine) ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes du 15 octobre 2007, saisissant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière desdites irrégularités ;

Vu les décisions du 24 octobre 2007 et du 11 février 2009 par lesquelles le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné successivement M. Philippe Vincensini, premier conseiller de chambre régionale des comptes, et M. Emmanuel Giannesini, conseiller référendaire à la Cour des comptes, en qualité de rapporteur ;

Vu la lettre recommandée du 21 janvier 2008 par laquelle le Procureur général a avisé de sa mise en cause M. Patrice X..., directeur du centre hospitalier de Fougères depuis le 15

mars 1993, dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu la lettre recommandée du 22 février 2008 par laquelle le Procureur général a avisé de sa mise en cause Mme Colette Y..., directrice départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) d'Ille-et-Vilaine à l'époque des faits, dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 15 avril 2008 transmettant au Procureur général le dossier de l'affaire, comportant notamment le rapport établi par M. Vincensini ;

Vu la lettre du Procureur général du 23 mai 2008 informant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'art. L. 314-4 du code susvisé ;

Vu les lettres du 27 mai 2008 par lesquelles le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis pour avis le dossier au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative en application de l'article L. 314-5 du code susvisé, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu l'avis de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports en date du 27 juin 2008 ;

Vu la décision du Procureur général en date du 7 janvier 2009 renvoyant M. X... et Mme Y... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code susvisé ;

Vu les lettres recommandées de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 9 janvier 2009 avisant M. X... et Mme Y... de la possibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire, dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les lettres recommandées de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 26 janvier 2009 citant M. X... et Mme Y... à comparaître devant la Cour le 27 mars 2009, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense présenté par Maître Poignard pour M. X..., adressé le 16 février 2009 et enregistré le 18 février 2009 au greffe de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le mémoire en défense présenté par Mme Y..., enregistré le 24 février 2009 au greffe de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre de Maître Poignard pour M. X... date du 16 mars 2009, demandant à ce que Mme Z... soit citée en tant que témoin à la séance publique de jugement, et vu le permis, accordé par le président de la Cour en date du 18 mars, de citer Mme Z... à ladite séance ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière du 20 mars 2009 transmettant au témoin cité par la défense la convocation à l'audience publique de jugement et les lettres recommandées de la greffière à M. X..., Mme Y... et Maître Poignard leur transmettant copie de ces mêmes documents, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction de M. Vincensini ;

Entendu en audience publique de jugement du 27 mars 2009 le rapporteur, M. Giannesini, résumant le rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu le représentant du ministère public, résumant la décision de renvoi, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs observations M. X... et Maître Poignard, son conseil, ainsi que Mme Y..., en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu sous serment le témoin, Mme Z..., en sa déposition ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en sa plaidoirie Maître Poignard pour M. X..., et en leurs explications et observations M. X... et Mme Y..., les intéressés ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant que le Centre hospitalier de Fougères, établissement public local de santé, est régi par les articles L. 6141-1 et suivants du code de la santé publique et soumis en tant que tel au contrôle de la chambre régionale des comptes de Bretagne ; qu'en conséquence, ses agents sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en application des b et c du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

Considérant que la direction des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine est un service déconcentré de l'Etat soumis au contrôle de la Cour des comptes ; qu'en conséquence, ses agents sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en application du b du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

Considérant ainsi que M. X..., directeur du centre hospitalier de Fougères, et Mme Y..., directrice des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine à l'époque des faits, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Sur l'absence d'avis du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Considérant que l'absence de réponse du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique à la demande d'avis formulée le 27 mai 2008, dans le délai d'un mois qui lui avait été imparti, ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières ;

Sur la prescription

Considérant qu'en vertu de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, la Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par les articles L. 313-1 et suivants dudit code ; qu'en l'espèce, le déféré de la chambre régionale des comptes de Bretagne a été enregistré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière le 21 mars 2007 ; qu'ainsi la Cour est valablement saisie, s'agissant des conditions d'emploi et de la rémunération de personnels médicaux contractuels par le centre hospitalier de Fougères, de tous faits postérieurs au 21 mars 2002 ;

Sur les faits

Considérant qu'il y a lieu de distinguer deux périodes successives correspondant à deux dispositifs distincts de rémunération de certains praticiens hospitaliers contractuels employés par le centre hospitalier de Fougères ;

Période courant du 1^{er} janvier 2003 au 31 mars 2004

Considérant qu'au cours de la première période, portant sur l'exercice 2003 et le premier trimestre de l'exercice 2004, dix praticiens hospitaliers recrutés par contrat ont perçu, en plus de leur rémunération contractuelle, les sommes correspondant à l'indemnisation de gardes et astreintes sur place ; que toutefois, les tableaux mensuels de service établis en application de l'article 11 de l'arrêté du 30 avril 2003 ne corroborent pas les relevés mensuels nominatifs des gardes et astreintes joints aux mandats de paiements desdites sommes ; qu'ainsi des gardes et astreintes ont été réglées alors qu'elles n'avaient pas été réellement effectuées par les dix praticiens concernés ;

Considérant qu'en application de l'article 7 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, le directeur du centre hospitalier de Fougères, en sa qualité d'ordonnateur des dépenses de l'établissement, est responsable de l'exactitude des certifications qu'il délivre ; qu'en l'espèce, M. X..., directeur de l'établissement, a, en cette qualité, certifié le service fait attaché à l'indemnisation de gardes et astreintes qui n'avaient pas été effectuées ; que le versement des sommes correspondantes est ainsi intervenu en infraction avec les règles d'exécution des dépenses prévues par le décret du 29 décembre 1962, notamment en ses articles 30 et 31 ;

Considérant en conséquence que ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, les règles d'exécution des dépenses du centre hospitalier ayant été méconnues ;

Considérant en revanche que l'instruction n'a pas établi que les rémunérations ainsi irrégulièrement versées aux praticiens contractuels constituaient un avantage injustifié au préjudice de l'établissement, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ; que dans les circonstances de l'espèce, en effet, l'indemnisation de gardes et astreintes s'inscrivait, fût-ce de façon irrégulière, dans le cadre d'une rémunération globalement négociée avec les praticiens concernés, versée en contrepartie de prestations effectuées au service du centre hospitalier et conformes aux missions et aux besoins de l'établissement ; que l'infraction définie à l'article L. 313-6 du code des juridictions financières n'est dès lors pas constituée ;

Période courant du 1^{er} avril 2004 au 31 août 2006

Considérant qu'au cours de la seconde période susévoquée, le conseil d'administration du centre hospitalier de Fougères, par une délibération en date du 5 mars 2004 proposée par M. X... en sa qualité de directeur, a mis en place un dispositif de rémunération des praticiens contractuels fondé sur une rémunération forfaitaire quotidienne ; que cette délibération a été transmise à la direction des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine, le 9 mars 2004 au titre du contrôle de légalité et n'a fait l'objet d'aucune observation ; que cinq praticiens ont été rémunérés sur la base de ce dispositif du 1^{er} avril 2004 au 31 août 2006 ;

Considérant que l'article L. 6143-1 du code de la santé publique énumère limitativement les compétences du conseil d'administration des établissements de santé tels

que le centre hospitalier de Fougères ; que ne figure pas parmi ces compétences la fixation des conditions d'emploi et de rémunération des praticiens contractuels ; que ces conditions d'emploi et de rémunération sont précisément fixées par l'article R. 6152-416 du même code, lequel prévoit une rémunération fondée sur les émoluments applicables aux praticiens hospitaliers titulaires parvenus au 4^{ème} échelon de la carrière, moyennant une majoration maximale de 10 % ; que le même article prévoit expressément que cette rémunération est proportionnelle à la durée du travail fixée par le contrat du praticien ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le dispositif mis en place par la délibération du 5 mars 2004 sur la proposition de M. X... était irrégulier, d'une part parce qu'il n'entrait pas dans les compétences du conseil d'administration d'en décider, d'autre part, en ce qu'il contrevenait aux dispositions du code de la santé publique ; qu'en conséquence, les paiements effectués sur son fondement l'ont été en infraction avec les règles d'exécution des dépenses du centre hospitalier de Fougères prescrites par le code de la santé publique ; que l'écart entre les rémunérations effectivement versées et celles qui auraient résulté d'une correcte application des textes a été estimé par la Cour à 251 841,42 €;

Considérant que ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, les règles d'exécution des dépenses du centre hospitalier ayant été méconnues ;

Considérant en revanche que l'instruction n'a pas établi que les rémunérations ainsi irrégulièrement versées aux praticiens contractuels constituaient un avantage injustifié au préjudice de l'établissement, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités

Considérant que M. X..., directeur du centre hospitalier de Fougères, a d'une part ordonné le paiement de gardes en l'absence de service fait, d'autre part proposé au conseil d'administration, puis mis en œuvre un dispositif de rémunération manifestement irrégulier ;

Considérant que dans son mémoire en défense susvisé comme devant la Cour, M. X... invoque un contexte qui nécessitait de privilégier les exigences de la continuité du service public ; que notamment, l'obligation légale d'accueil des patients de jour comme de nuit et la continuité des soins, prescrites par l'article L. 6112-2 du code de la santé publique et étayées par l'obligation faite aux établissements de santé de disposer des moyens adéquats posée par l'article L. 6113-1 du même code, exigeaient du centre hospitalier de Fougères qu'il dispose du concours de praticiens contractuels pour pallier les vacances d'emplois constatées dans les services d'anesthésie, de radiologie et de gynécologie obstétrique ;

Considérant que M. X... a également établi devant la Cour que le schéma régional d'organisation des soins (SROS) élaboré par l'agence régionale d'hospitalisation de Bretagne dont dépend le centre hospitalier de Fougères visait notamment à permettre une répartition cohérente des soins de premier recours entre le centre hospitalier régional universitaire de Rennes et les trois hôpitaux dits de proximité qui l'entourent, dont celui de Fougères ; qu'au moment des faits ce SROS faisait obligation au centre hospitalier de Fougères de maintenir continûment en service des plateaux techniques de court séjour (médecine, chirurgie, obstétrique) ; Que dans différentes spécialités médicales indispensables à la mise en œuvre des missions fixées par le SROS, les moyens humains alors disponibles au sein du centre hospitalier de Fougères étaient insuffisants pour y faire face ; qu'il appartenait dès lors à M. X... de renforcer les équipes médicales de l'hôpital dans ces spécialités déficitaires ;

Considérant que M. X... a, à plusieurs reprises, diffusé et fait publier la liste des postes vacants au sein de l'hôpital ; qu'il a fait classer plusieurs d'entre eux en poste à recrutement prioritaire ; qu'il a entrepris des démarches de recrutement direct en France et à l'étranger ; que ces démarches ont abouti pour plusieurs spécialités médicales mais sont demeurées infructueuses dans les spécialités d'anesthésie-réanimation, gynécologie-obstétrique et radiologie ;

Considérant que les autres moyens légaux à la disposition du directeur du centre, notamment la réquisition de médecins et l'entente entre établissements de la même zone géographique étaient inapplicables en l'espèce ; que le recours à des sociétés intérimaires de personnel médical, solution au demeurant plus coûteuse, n'était pas possible à l'époque des faits, faute de sociétés spécialisées dans ce domaine, qui ne se sont développées que par la suite ;

Considérant que le recrutement de médecins contractuels était dès lors la seule solution pour faire face à l'inadéquation entre les moyens humains disponibles et les missions fixées par le SROS au centre hospitalier de Fougères ;

Considérant qu'en raison du plafonnement réglementaire des rémunérations, l'attractivité de l'hôpital de Fougères, situé en périphérie de la ville de Rennes, était insuffisante dans les trois spécialités précitées ;

Considérant qu'il est ainsi démontré, dans les circonstances de l'espèce, que M. X... ne s'est résigné à s'engager dans la voie gravement irrégulière de l'indemnisation de gardes et astreintes fictives qu'après avoir épuisé les autres moyens de recrutement à sa disposition ; qu'il a agi dans l'unique but d'abonder la rémunération règlementairement due aux praticiens contractuels bénéficiaires pour atteindre un niveau total de rémunération conforme aux exigences exprimées par ces derniers pour s'engager au service de l'hôpital ; qu'il n'a pas pour autant renoncé à poursuivre parallèlement ses efforts de recrutement de praticiens hospitaliers permanents par la voie statutaire ;

Considérant que la mise en œuvre de ce dispositif gravement irrégulier s'est limitée aux spécialités déficitaires et qu'il a été porté à la connaissance de la tutelle, ce dispositif étant clairement évoqué dans une lettre adressée le 20 juin 2001 à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine ; que M. X... y a mis fin dès lors qu'il est apparu certain que le recours au personnel contractuel se poursuivrait durablement ;

Considérant que le second dispositif irrégulier a été élaboré et mis en œuvre en toute transparence à l'égard du conseil d'administration et de la tutelle ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que les rémunérations irrégulières ayant bénéficié à certains praticiens contractuels de l'hôpital de Fougères entre 2003 et août 2006 ont été, dans les circonstances de l'espèce, servies en l'absence de toute autre solution règlementaire pour maintenir l'accès aux soins de la population ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, d'engager la responsabilité de M. X... ;

En ce qui concerne Mme Y...

Considérant que Mme Y..., directrice des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine à l'époque des faits, a été rendue destinataire d'une lettre adressée le 20 juin 2001 par M. X... dans laquelle celui-ci évoquait explicitement le dispositif consistant à rémunérer des gardes non effectuées afin de procurer un complément de rémunération aux praticiens

contractuels ; qu'en sa qualité de directrice des affaires sanitaires et sociales d'Ille-et-Vilaine il lui revenait d'instruire le contrôle de légalité des actes du centre hospitalier, celui-ci ayant manifestement fait défaut à l'égard de la délibération précitée du 5 mars 2004 ; que dans son mémoire en défense comme devant la Cour, Mme Y... n'a pas contesté avoir été informée du dispositif de rémunération des gardes non effectuées et qu'elle a reconnu que le contrôle de légalité avait failli à rejeter le dispositif alternatif créé par le centre hospitalier en mars 2004 ;

Considérant que dans son mémoire en défense susvisé, Mme Y... invoque le caractère contradictoire des prescriptions réglementaires dès lors que l'application des dispositions relatives à l'emploi et à la rémunération de praticiens contractuels aurait conduit à ne pas respecter les obligations fixées par le code de la santé publique et le SROS qu'il lui appartenait justement de faire appliquer; qu'elle fait valoir que dans le contexte de pénurie médicale frappant certaines spécialités indispensables au bon fonctionnement des services de court séjour de l'hôpital de Fougères, elle a fait prévaloir la priorité qu'est l'accès aux soins de la population ;

Considérant par ailleurs que Mme Y... n'a pas examiné personnellement la délibération irrégulière du conseil d'administration du centre hospitalier de Fougères en date du 5 mars 2004 ; que ses services, confrontés à une surcharge importante et conjoncturelle de travail liée à la mise en œuvre de la contractualisation pluriannuelle avec les établissements sanitaires et sociaux du département, n'ont pas signalé cette délibération à son attention ; que l'absence de rejet de cette délibération résulte ainsi d'une défaillance, certes regrettable, du contrôle de légalité, mais qu'il n'est pas établi que ce dysfonctionnement ponctuel traduise un défaut d'organisation du service susceptible d'engager la responsabilité de sa directrice.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Patrice X... et Mme Colette Y... sont relaxés des fins de la poursuite.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le vingt-sept mars deux mille neuf, par M. Racine, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; M. Ménéménis, conseiller d'État ; Mme Froment-Meurice, MM. Mayaud et Duchadeuil, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Lu en séance publique le seize avril 2009

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président et la greffière.

Le Président,

La greffière,

Pierre-François RACINE

Maryse LE GALL